

Economía de Estado	349
El concepto de economía de Estado	350
Rectoría económica y economía de Estado	357
Rectoría económica del Estado	
Los artículos 27 y 28 en la Constitución de 1857: nacionalización de la propiedad y monopolios de Estado	
El artículo 27 en 1917: propiedad originaria de la nación	
El artículo 28: áreas exclusivas de la intervención del Estado	
El artículo 25: rectoría estatal del desarrollo económico	
Monopolios económicos del Estado mexicano	372

Economía de Estado

Dentro del marco general de la actividad del Estado, que comprende a la administración interna, tiene una significación principal su intervención en la vida económica. Las prácticas estatales incidiendo en la vida personal y en la vida social, insuficientes antes de la Gran Reforma, dejaron de estar en “tela de juicio” al triunfo de los liberales. Hoy día nadie impugna la existencia del ISSSTE, el IMSS o el Infonavit, pues se saben instituciones nacidas de conquistas sociales indisputables de la Revolución de 1910.

Otra cosa son los temas económicos, antes y después de la Gran Reforma, otrora por el poderío material del clero católico, hoy día merced al ascenso económico de la burguesía mexicana. El titánico “sector paraestatal” que a principios del régimen del Presidente López Portillo contaba con más de un millar de entidades, a fines del período gubernamental del Presidente Miguel de la Madrid estaba en proceso de decrecimiento hasta una cifra final calculada en poco más de un par de centenas. Por más de una década —como eco de una demanda permanente de la burguesía mexicana— hemos escuchado de mil formas que el Estado debe replegarse de la vida económica, que éste es un campo natural e inherente a los particulares. Esta cuestión tiene su respuesta en el desarrollo peculiar de nuestro país, en contraste a otras naciones, y más en lo particular en el desarrollo de la *economía de Estado* forjada desde los tiempos del Virreinato, particularmente en el último cuarto del siglo XVIII.

En este capítulo y en el subsecuente examinaremos la actividad económica del Estado, pretendiendo dar luz sobre su origen, desarrollo y consecuencias en la formación de la administración pública mexicana, especialmente con relación a las empresas estatales. Podemos adelantar, de paso, que la vida económica ha sido un campo natural e incumbente al Estado mexicano de siempre y que de ningún modo se puede sostener que la vida económica fue, es o podrá ser un coto cerrado para la actividad de los particulares. En este capítulo estudiaremos las causas de la intervención directa del Estado en la economía como palanca de acumulación de capital; en el siguiente examinaremos su actividad de fomento industrial cara a la formación del capital privado y al capitalista individual. Aquí, por consiguiente, nos acostumbraremos a la presencia del Estado en la economía según lo ha dictado la historia de México.

El concepto de economía de Estado

La economía de Estado supone la supresión de las condiciones de vida estatal o ella misma se erige en instrumento de la abolición de estas condiciones. Implica también la intervención directa del Estado en la reproducción de las condiciones de la producción y su presencia en las relaciones de producción. Es decir, el Estado se encuentra alejado de las concepciones liberales que sugieren su marginalidad en los procesos económicos. La economía de Estado pone el acento en el gobierno como conductor de los procesos económicos y se mueve alrededor del patrimonio estatal, fuente directa de su poder y que lo habilita para intervenir directamente en la vida económica.

Es más, la economía de Estado es el resultado, no la causa, de la inevitable intervención del Estado para acelerar la acumulación del capital. Al mismo tiempo, esta intervención se considera indispensable para impulsar la actividad individual y, en ausencia de ella, el Estado ser el propulsor de la economía por propia mano. La economía de Estado nace en torno al desarrollo del patrimonio estatal y de los derechos de regalía de los soberanos. Las prácticas estatales de policía alientan el desenvolvimiento de los derechos económicos del rey, que

con el tiempo asumen la condición de patrimonio institucional del Estado. Los recursos que integran este patrimonio comprenden tradicionalmente a las minas y las salinas, los estancos y ciertos derechos como el del papel sellado en el Imperio español. Agrega también bienes muebles e inmuebles, capitales e intereses. En fin, el Estado crea capital en forma de patrimonio nacional, cuyo destino es su propio engrandecimiento y poderío. Tal es la forma de ser y medrar del Estado capitalista moderno a partir de sus fuentes históricas absolutistas.

Una forma dramática y a veces imprevista, pero efectiva y trascendental, para desarrollar el patrimonio estatal ha sido la expropiación. Un buen ejemplo fue el desarrollo del patrimonio del Estado hispánico incrementado merced a la expulsión y expropiación de la Compañía de Jesús, cuando en la Nueva España asumió cuantioso capital proveniente de esta congregación por medio de su Dirección General de Temporalidades, de la que hicimos una breve referencia y de la que trataremos nuevamente después. El Fondo Piadoso de Californias, la joya más preciada en América de la Orden ignaciana, era en sí un formidable depósito de capital vivo y en expansión.

No obstante, el incremento del poder del Estado se encuentra fuera de sí mismo, se halla en la sociedad civil donde debe desarrollar a los elementos constitutivos: las clases sociales y las personas individuales, que constituyen la base de la vida social y de la vida personal. El bienestar de estos elementos sólo es posible por medio de satisfactores económicos, indispensables para la vida, la sobrevivencia y la comodidad. Así, la relación entre la economía y el Estado, ayer y hoy, es inevitable. La cuestión es de qué manera debe ser esta relación. En México la relación se desarrolló de dos formas: directamente por el Estado, al través de sus monopolios económicos; indirectamente por el Estado mediante el fomento de las empresas privadas. Comenzaremos con el examen de los monopolios de Estado, objeto de este capítulo.

El núcleo de la economía de Estado de la Corona española lo formaban los estancos, considerados una renta y al mismo tiempo una empresa pública. Mora dice que “los estancos eran la manía de su tiempo, y a virtud de la cual el fis-

co se reservaba las producciones de ciertos artículos, que aunque de no indispensable sino convencional necesidad, son de consumo muy general". Su forma de operación era muy sencilla en un principio, pues se trataba llanamente de la expansión de un producto sin competencia de los particulares y fijándose el precio arbitrariamente.¹ El criterio con que se establecía un estanco era el de producir ingresos al erario, nada más, pero después sobrevino la ampliación del giro hasta alcanzar la producción y elaboración de mercancías asumiendo el Estado español la condición de empresario público. Así, por citar el caso más conspícuo, el estanco del tabaco llegó a requerir fábricas de puros, cigarros y polvos, amén de una multitud de expendios o "estanguillos" situados por todo el Virreinato. Parece que, a pesar de todo, este sistema tributario y empresarial fue exitoso puesto que también existieron los estancos de los naipes, pólvora, nieve y asiento de gallos, toda vez que la sal y el papel sellado se administraban de manera similar.

Estas rentas fueron parte del paquete financiero heredado por el Virreinato al Estado mexicano. En 1824, cuando se estableció el régimen federal, los ingresos públicos se repartieron entre la Federación, los estados y los municipios. La distribución produjo que el Estado nacional conservara, entre otras rentas, la proveniente del correo, las relativas a la pólvora, lotería, salinas y "bienes nacionales". Para entonces había sido suprimido el estanco del tabaco.² La producción de la pólvora y la renta de la lotería son antiguas y fue hasta la visita de Gálvez que se pusieron bajo control del Estado. El estanco de la pólvora fue asumido por el Gobierno hispánico en 1766 y se mantuvo como renta del Estado mexicano por muchos años. Por cuanto a la lotería, aunque sus productos ingresaban exclusivamente al erario, también beneficiaba a la asistencia pública. Asimismo fue conservada como una renta por el Estado mexicano.

De los ingresos aquí analizados debemos destacar aquellos que José María Luis Mora define como *bienes nacionales*. "Bajo esta denominación se com-

¹ Mora, José María Luis. *México y sus revoluciones*. México, Editorial Porrúa. 1977. Tres Tomos. Tomo I, pp. 213-219.

² *Ibid.*

prende a una multitud de ramos de su naturaleza transitorios, pero sumamente ricos, que han quedado a beneficio de la Federación”.³ Se trata pues de una variedad de bienes que forman un gran capital y que Mora clasificó en cuatro categorías: 1) créditos antiguos afectos a las rentas suprimidas o que han pasado a los estados; 2) el Fondo Piadoso de Californias; 3) bienes de la Inquisición; 4) temporalidades o bienes de los regulares suprimidos. Dentro de la primera categoría se encontraba la extinta renta del tabaco. El Fondo Piadoso de Californias es materia aparte, pues no sólo era el sector más rico de los bienes expropiados a los jesuitas, sino una institución peculiarísima del Estado mexicano hasta 1842. Será tratado en su lugar, pero podemos adelantar que dotó a la República de capitales, tierras, fincas rústicas y urbanas, y los ranchos más grandes y productivos de todo el país: Ibarra, Amoles, La Valla, Ciénega y la Compañía.

Con respecto a la Inquisición, su abolición produjo al erario mexicano un capital de casi un millón y medio de pesos formado de los secuestros de los bienes de los procesados, más fincas urbanas cuyo valor ascendía a 130 mil pesos y los fondos de la Cofradía de San Pedro Mártir, estimados en poco más de un millón de pesos. Por cuanto a las temporalidades, ellas sumaban los bienes del erario ingresados merced a la supresión de algunas órdenes religiosas —monjes de San Benito, Hospitalarios de Belén, San Juan de Dios, San Hipólito y San Camilo, y principalmente la de Jesús— y que sumaban cuantiosos capitales. También en su lugar trataremos a las temporalidades.

Este era pues el cúmulo de los bienes nacionales que, hoy día, denominaríamos *patrimonio nacional*. Mora había estudiado, profesado y escrito economía política, la economía política formada por Adam Smith dentro de su libro *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Así pues, la economía política cultivada por Mora era la gestada por la pluma del escritor escocés y aparecida originalmente en 1766. Smith formaba parte de una cama-

³ *Ibid.*, pp. 334-340.

da de publicistas dieciochescos conocidos como consejeros de príncipes y, más en lo particular, como consejeros administrativos según atinada conceptualización de ellos debido a Joseph Schumpeter. No debemos asombrarnos, por tanto, que el economista escocés, como consejero administrativo, defina a la economía política como “un conjunto de recetas para el estadista”, según Schumpeter. Así, Smith sostiene que “dos objetos son los que presenta la economía política, considerada como uno de los ramos de la ciencia del legislador y que debe cultivar un estadista: el primero, suministrar al pueblo o nación, respectivamente, abundante subsistencia, o hablando con más propiedad, habilitar a sus individuos y ponerles en estado de poder surtirse por sí mismos de todo lo necesario; y el segundo, proveer al Estado o República de rentas suficientes para los servicios públicos y a expensas o gastos comunes, dirigiéndose en ambos objetos a enriquecer al soberano y al pueblo como tales”.⁴

Ideas parecidas habían sido formuladas por una camada distinta de administradores públicos del siglo XVIII en Prusia, Austria y otros principados alemanes. Son los *cameralistas*, entre quienes destacaron Jorge Enrique Zincke, Juan Enrique von Justi y José von Sonnenfels. Ellos formularon un programa económico destinado al consumo de los estadistas. De este modo, von Justi afirmaba que “llamamos a las ciencias de la administración estatal indistintamente como ciencia económica o cameralia, o ciencias económicas y ciencias camerales. *Economía* o *Haushaltugs-kunst* tiene como propósito enseñar cómo los medios de las personas pueden ser preservados, incrementados y razonablemente aplicados. Lo que la economía intenta hacer en relación con los bienes de las personas, la ciencia del gobierno hace con los bienes del Estado. De aquí que ellas tomen propiamente el nombre de ciencias económicas. Asimismo damos a ellas la denominación de ciencias camerales, porque el alto colegio (*Collegia*)

⁴ Smith, Adam. *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México, Publicaciones Cruz. Dos volúmenes. 1977. Volumen I, p. 1. Sobre la obra de Smith consultar a Schumpeter, *Historia del análisis económico*. México, Fondo de Cultura Económica. 1984. Dos volúmenes. Volumen I, pp. 179-182.

que los gobiernos tienen establecidos, dirige la preservación, expansión y uso de los medios de la República”.⁵

La fuente de ambas concepciones es la misma: la *policía*. Smith había disertado sobre policía en sus *Lecciones sobre justicia, policía, ingresos y armas*, lecciones profesadas en la Universidad de Glasgow en 1763. En su cátedra Smith explicaba que “policía es la segunda división general de la jurisprudencia. El nombre es francés y originalmente deriva del griego *politeia*, que propiamente significaba la policía del gobierno civil, pero ahora sólo es la regulación de las partes internas del gobierno, esto es: salubridad, seguridad y economía o abundancia”. Consideraba que la salubridad y seguridad arreglan el orden urbano, pues mantienen el aseo de las calles, combaten el crimen y aplican la justicia. Pero está más interesado en las últimas, a las que identifica en una única, al decir que economía y abundancia es la “misma cosa”. Por consiguiente, sugiere que la mejor forma de que la policía prevenga el crimen consiste en el establecimiento del comercio y las manufacturas.⁶ Acto seguido, luego de dedicar dos páginas a la policía, extiende todo su tiempo para disertar sobre la economía a lo largo de las cien páginas subsecuentes.

A Smith le interesaba la economía, no la policía. Von Justi prefería la policía, más que la economía. No se trataba sólo de inclinaciones académicas personales, sino de las manifestaciones de dos tradiciones radicalmente opuestas: la británica: insular y privatista; la germánica: continental y estatizante. Justi sostenía que “el fin de la policía es asegurar la felicidad del Estado por la sabiduría de sus reglamentos, y aumentar sus fuerzas y su poder tanto como sea posible. Para este efecto ella vela en la cultura de las tierras, a procurar a los habitantes las cosas de que tienen necesidad para subsistir, y a establecer un buen orden entre ellos”.

⁵ Ver del autor de esta investigación: *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*. México, Fontamara. 1986. En esta obra, capítulo 6, se hace una semblanza de la vida y obra de von Justi y es citado, especialmente en la p. 173.

⁶ Smith, Adam. *Lectures on justice, police, revenue and arms*. Oxford, Clarendon Press. 1896. pp. 154-56.

Así, aunque bajo el mismo criterio de administradores públicos y teniendo como propósito común facilitar la subsistencia de los súbditos y la riqueza del Estado, los caminos seguidos por Smith y von Justi fueron diferentes. El primero propuso que ello fuera por el libre cambio y el dejar hacer, dejar pasar; el segundo sugirió que ocurriera por medio de la intervención directa y positiva del Estado, pues la economía era un deber estatal.

Mora había abrevado en el concepto económico de Smith, por lo que, aludiendo a los bienes nacionales, sostenía que “tampoco tienen conformidad alguna con las teorías económico-políticas, sin las cuales nada puede establecerse en este ramo que sea de benéficos resultados”. Esta actitud dogmática, fustigada por Chávez Orozco con referencia a otros pensadores liberales, es un saco que se ajusta al cuerpo doctrinario de Mora. Sin duda la versión justiana de economía de Estado era más acorde con la realidad del patrimonio nacional, que la modalidad smithiana de economía política. Una actitud similar fue asumida por el ilustre viajero Alejandro von Humboldt, que había estudiado ciencias camerales en la Frankfurt del Oder, pero se sentía más inclinado por otras concepciones políticas. Criticando la existencia de los estancos, los declara contrarios a “una época en que los grandes problemas de la economía política daban ocupación a todos los hombres”.⁷

Estas actitudes son explicables porque derivan de pensadores ilustrados y progresistas que se inclinaban por las libertades propugnadas por la burguesía en su lucha contra el absolutismo. Pero no llegaban a comprender, pues no eran clarividentes, que los monopolios económicos de Estado no serían suprimidos, a pesar de ser disonantes a los oídos de los economistas políticos, sino adaptados al México independiente e incluso elevados a nivel constitucional en el artículo 28 de la Carta Magna de 1857 y reconceptualizados como áreas estratégicas reservadas exclusivamente a la actividad económica del Estado según artículo igual de la Carta Magna del 17.

⁷ Humboldt, Alejandro de. *Ensayo político sobre el Reino de la Nueva España*. México, Editorial Porrúa. 1978. p. 461.

Rectoría económica y economía de Estado

Rectoría económica del Estado

Tal como lo hemos podido constatar a lo largo de estas páginas, en México el Estado es interventor, por así decirlo, desde antes de nacer, porque desde los tiempos del Virreinato, la actividad estatal ha estado perennemente presente en la vida de la sociedad civil, desde sus más grandes manifestaciones, hasta sus expresiones más breves. Junto a la añeja tradición administrativa incubada en los días de los Habsburgo, pasando por el tamiz de los grandes progresos gubernamentales alcanzados por la Casa de Borbón, arribaron al México independiente diversas instituciones que dan fe de la intervención del Estado en los más diversos órdenes de la vida social.

Las Constituciones federales de 1824 y 1857 proclamaron los grandes derechos del hombre y el ciudadano, haciendo suyos los progresos políticos de la Ilustración y la Revolución francesa, adoptándose con ello los grandes principios del liberalismo. En la segunda Constitución federal se decretó la muerte de los monopolios, pero no los del Estado, conservándose los de factura estatal: la acuñación de moneda y el servicio postal, conspicuos precedentes de las áreas exclusivas del México moderno. Los principios liberales convivieron sin menoscabo con la vieja tradición intervencionista dentro de la cual se fraguaron las instituciones administrativas decimonónicas que, en su tiempo, fomentaron el desarrollo económico del país. Así pues, la vida económica, objeto de este capítulo, fue también un campo temprano del cultivo de la actividad del Estado continuándose una tradición que fue recogida en nuestro tiempo.

Sin embargo, aquello que el Estado no hacía por propia mano no lo dejaba tampoco a disposición de la “mano invisible” del mercado. Simple y llanamente estamos ante el principio de una práctica gubernamental permanente del México de siempre: la *rectoría económica del Estado*. Primero el Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional y luego la Dirección General de la In-

industria Nacional, tuvieron a su cargo no sólo fomentar el desarrollo industrial, agropecuario y metalúrgico, sino también dictar el rumbo económico, definir las políticas de producción y, cuando fue necesario, asociar al Estado en empresas de interés público. Para hacer más eficiente su actividad rectora, la Dirección General de la Industria Nacional formó Juntas de Industria locales en cada entidad federativa y en las poblaciones más grandes, Juntas formadas por industriales y comerciantes particulares que trabajaban en colaboración con funcionarios públicos. Con ello, el Estado estaba fomentando la formación de las semillas de dos nuevas clases sociales: la burguesía y el proletariado.

Esta práctica gubernamental iniciada con dos entidades descentralizadas *sectorizadas* bajo el Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores, requirió elevarse a nivel ministerial y concentrarse en un punto todo el fomento económico, naciendo de ello en 1853 la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, que absorbió a la Dirección General antes mencionada. No es un secreto para nadie que, como si se tratara de un gran tronco, la Secretaría de Fomento ha sido el punto de arranque de la ramificación de una variedad de instituciones administrativas modernas relacionadas con la vida económica.

Se ha advertido con razón que los programas de industrialización del siglo pasado fracasaron, como también en el siglo venidero se dirá que los contemporáneos de la centuria actual fallamos para industrializarnos completamente. Lo de hoy se explicará mañana, por lo que aquí sólo explicaremos lo de ayer. Decimos, por tanto, que el fomento industrial y con él el desarrollo económico en general se frustraron porque la sociedad "colonial", como la llamó José María Luis Mora, fue eliminada tardíamente por la Gran Reforma de los días de Juárez. Pero, una vez que la antigua sociedad, con sus estamentos y corporaciones, con su modo de producción rural, con su riqueza muerta, con su intolerancia religiosa, fue eliminada, y con ello la vida económica convulsionada como nunca, otro México nació.

La revolución provocada por la Gran Reforma aceleró la recomposición de las clases sociales y con ello la redefinición de la propiedad, la cual, desamortizada de su forma predial y natural, pasó a convertirse en mercancía y puesta a circular en el mercado para ser vendida y comprada, transfigurándose esencialmente de valor de uso en valor de cambio. Comenzando la aniquilación de las viejas clases dominantes, enmascaradas en los estamentos del clero, la milicia y la vieja burocracia, y estando por formarse apenas las que las sustituirían, encabezadas por la burguesía propietaria, se abrió un inmenso vacío de poder de clase que obviamente ocupó el Estado. Este hecho, captado e interpretado muy bien por la nueva facción conservadora prohijada por el Porfirismo, fue definido como la “dictadura democrática” a decir de Emilio Rabasa.

El crecimiento de las fuerzas productivas, incubado por la desamortización de la riqueza, abolió las instituciones amparadas en el viejo orden y ni el Segundo Imperio pudo evitar su desaparición. Comenzando a recomponerse las relaciones de producción, pero súbitamente quebrantadas algunas relaciones sociales basadas en la intervención del clero en la vida civil, el Estado asumió de un solo golpe responsabilidades que no había tenido o que si las tuvo sólo fue en el papel. Por medio de los jueces del estado civil, el Estado asumió los cometidos referentes al matrimonio y el registro civil y, con ambos, se comenzó a preocupar por la célula y el cuerpo entero de la nación: la familia y la población. Tomó para sí los deberes relativos a la salubridad y la asistencia y agregó a sus responsabilidades la administración o la vigilancia de los cementerios y los camposantos. El Estado crecía en sus cometidos y por tanto en su actividad, asumiendo atenciones sociales que incorporaría como uno de sus sellos distintivos hasta el presente.

Finalmente, otro ámbito social antaño ajeno al Estado: la educación, pronto también fue reclamado al clero y expropiado fugazmente en 1833/1834, hasta que la Gran Reforma, con su libertad de cultos y su libertad de imprenta, cimentó las bases de una educación obligatoria, laica y gratuita como responsabilidad del Estado.

No hay duda: la historia de México ha dejado una lección, a saber, que el Estado nacional es en esencia intervencionista; que al paso del tiempo ha tomado para sí responsabilidades que atañen a la persona, a la sociedad y a la economía, que su actividad ha tocado, de suyo, la salud, la asistencia, la educación, la colonización, los caminos, el correo, la banca; y que, dentro de la vida productiva, donde siempre se ha sentido como en su casa, decidió soberanamente asumir la rectoría económica desde 1830, con la formación del Banco de Avío, la cual ha sido parte hasta nuestros días, de la economía de Estado.

Los artículos 27 y 28 en la Constitución de 1857: nacionalización de la propiedad y monopolios de Estado

El último período presidencial de Santa Anna, que cubrió abril de 1853 a agosto de 1855, terminó como derrota política de las fuerzas conservadoras y fue el preámbulo de un nuevo orden en el cual se consolidaría el Estado moderno mexicano. De suyo, la Constitución de 1857 venía a representar este nuevo proyecto de Estado, a pesar de que todavía prevalecían las viejas clases dominantes y por tanto la sociedad “colonial” conservaba su poderío. La Constitución era esencialmente liberal, pero ya campeaban en su seno elementos sociales del tipo de Estado que sería alumbrado por la Gran Reforma. Por tanto, junto a la declaración de los derechos del hombre y el ciudadano y el establecimiento de la división de poderes, cimientos del Estado burgués de derecho y negación de las viejas relaciones de producción coloniales aún persistentes, brotaba un nuevo concepto de propiedad nacional incumbente a una organización social nueva. Quedaba establecida la enseñanza libre, la libertad para ejercer la profesión o trabajo escogido, la supresión del trabajo forzado, la libertad de pensamiento y de imprenta, la libertad de tránsito, el derecho de asociarse y la eliminación de los tribunales especiales.

Entre las grandes innovaciones destacaba la definición de la propiedad, según artículo 27 de la Carta Magna del 57, y que se conceptuaba como derecho no ocupable sin consentimiento, por un lado, y como expropiable mediante indemnización, por el otro. Es decir, se aceptaba la propiedad privada, pero

se sometía al interés general. Pero, con atención a los progresos históricos, y en especial debido a la ley de desamortización de los bienes del clero y la posterior ley de nacionalización de los mismos, se estableció la prohibición de que las corporaciones civiles o eclesiásticas tuvieran la capacidad legal para adquirir o administrar bienes raíces, salvo los edificios destinados directamente al propósito de su instituto. Tiempo después, en 1873, se realizó una adición que precisó una idea: que sólo la prohibición de poseer o administrar bienes raíces era para las corporaciones eclesiásticas, no así para las civiles, quedando consignadas sólo las primeras, a las cuales también se les prohibía adquirir capitales impuestos sobre estos bienes raíces.⁸

La reforma del 14 de mayo de 1901, a la par que se precisaba el sentido estatal de limitación de la propiedad raíz y rentista, se observaba el rumbo que estaba siguiendo el propio Estado dentro de la administración de la vida económica. De acuerdo con la mencionada reforma, se ratifica la prohibición que hemos estado analizando, pero se prescribía que las corporaciones civiles estando bajo el patronato, dirección o administración de las religiosas, recibían trato idéntico, en tanto que las que no lo estuvieran podrían asumir propiedad y administrar bienes raíces y capitales, así como edificios destinados al objeto de su institución.⁹ Con esta innovación, el Estado se manifestaba claramente frente a la propiedad privada tradicional, es decir, la eclesiástica, pero a la vez pone las bases de su relación con la nueva propiedad, transitando por tanto de sus relaciones con las viejas clases estamentales hacia sus tratos presentes con la burguesía y los nacientes sectores medios.

Paralelamente, otro concepto económico fue fraguado por los constituyentes del 57, plasmado en su artículo 28: el relativo a la prohibición de los mono-

⁸ *Constitución Política de la República Mexicana de 1857*, art. 27. Reproducida en la obra de José María del Castillo Velasco: *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*. México, Imprenta de Castillo Velasco e Hijos. 1879, segunda edición, pp. 319-320. Ver esta edición, tercera de cinco realizadas en el año mencionado, en Castillo Velasco, *ibid*, p. 396.

⁹ Ver de Mariano Coronado, *Elementos de derecho constitucional mexicano*. México, Librería de Ch. Bouret. 1906. pp. 92-93.

polios y estancos, herencia virreinal vigente hasta el momento, así como las prohibiciones a título de protección a la industria, “exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos y a los privilegios que, por tiempo limitado, concede la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora”.¹⁰ El Estado sigue aquí una ancestral tradición, ya se trate de la acuñación de moneda, un privilegio sentido como propio por todo Estado desde tiempos remotos, ya lo sea el correo, un servicio público establecido desde el último cuarto del siglo XVIII.

Con esta disposición constitucional, que sustentaba el control monetario y postal como ámbitos exclusivos de la administración del Estado nacional, se definía la circunferencia de la administración de la vida económica y se constituía como base histórica del futuro desarrollo de las áreas exclusivas de su actividad, por medio de entidades “paraestatales”.

El artículo 27 en 1917: Propiedad originaria de la nación

El centro de la estatalidad económica mexicana dentro de la Constitución de 1917, reposa sólidamente en los cometidos esenciales, según feliz conceptualización de León Cortiñas-Peláez, los cuales se encuentran plasmados en los artículos 25 al 28 de la misma, sustancialmente en el último. Sin embargo, la fuente de la estatalidad económica, como lo pudimos observar en la Constitución de 1857, fueron y lo son los artículos 27 y 28.

Sin embargo, el artículo 27 de la Constitución de 1917 va mucho más allá que su antecedente del 57, porque toma como base las adiciones a ésta motivadas por la Gran Reforma, sobre todo y gracias a la nacionalización de los bienes eclesiásticos, por lo que, naturalmente, se refrenda la prohibición de que las iglesias, cualquiera que sea su credo, puedan poseer, adquirir o administrar bienes raíces y capitales impuestos sobre ellos, y de tenerlos pasarán inmedia-

¹⁰ Ver artículo 28 de la Constitución de 1857, en Castillo Velasco, *op. cit.*, pp. 320-321.

tamente al dominio de la nación. Los templos son declarados propiedad de la nación, lo mismo que los conventos, obispados, casas curales, seminarios y asilos. Todo templo recién edificado pasa a idéntica condición.

No está de más insistir en la importancia de la expropiación de los bienes eclesiásticos, suceso histórico de extraordinaria importancia que ha sido base y sustento del artículo 27 en ambas Constituciones. Incluso, en una vívida remembranza de la eliminación de los estamentos cuasireligiosos, como las cofradías, archicofradías y hermandades, se establece inequívocamente que las instituciones de beneficencia pública y privada, de investigación científica y de difusión de la enseñanza, sólo podrán adquirir los bienes raíces indispensables a su instituto, directa e inmediatamente a él, aunque se les permite adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre esos bienes, siempre y cuando no excedan de 10 años. En ningún caso se permite que estas instituciones estén bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros del culto o de sus asimilados, aunque unos y otros no estén en ejercicio.

Una vez que el Estado adquiere su razón de ser, la razón de Estado, pues retira al clero las facultades que le había concesionado o éste había adquirido por su propio poder, y que removi6 las bases antiguas de la estructura económica, puede constituir una nueva organización de la propiedad fincada en otros fundamentos. Por un lado, reserva para sí la propiedad pública y, por el otro, establece las modalidades de la propiedad privada, declarando que ésta ha nacido de su transmisión. Por tanto, el Estado decide, en nombre de la nación, quién puede poseer y bajo qué condiciones. Posibilita ello a los individuos — sean mexicanos o extranjeros—, a las compañías comerciales y los bancos. A las primeras prohíbe adquirir, poseer o administrar fincas rústicas, salvo los terrenos indispensables a su objeto. A los segundos impide poseer bienes raíces, a excepción de los indispensables a su instituto, pero les permite tener capitales impuestos sobre propiedades rústicas y urbanas. Decreta, finalmente que, a excepción de las corporaciones antes mencionadas —beneficencia, investigación científica y enseñanza—, así como los núcleos de población que de derecho o

de hecho vivan comunalmente, o que hayan sido restituidos, dotados o constituidos, ninguna otra podrá poseer bienes raíces o capitales impuestos sobre los mismos, a excepción de los destinados a su instituto.

El artículo 27 refleja la sustancia de un Estado extraordinariamente poderoso, capaz de reclamar para sí la propiedad pública y fijar límites y condiciones a la propiedad privada. Hay que insistir, este artículo, concepción estatal suprema de la Gran Reforma, crea históricamente una forma de Estado que tiene para sí la fuerza inmensa de asumir la propiedad pública y determinar las modalidades de la propiedad privada. El Estado, ente político en el que encarna la nación, de la cual no es sino su organización desde el punto de vista político, asume en su nombre la propiedad de tierras y aguas, y está facultado para transmitir esa propiedad a los particulares constituyendo la propiedad privada. Puede proceder a expropiar por causa de utilidad pública y por medio de indemnización. Asume, en nombre de la nación, el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, abandera como deber distribuir con equidad la riqueza. Establece las medidas relativas a los asentamientos humanos, decide el uso de tierras, aguas y bosques, posibilitando con ello la ejecución de las obras públicas y la formación de poblados. Elimina a los latifundios, fortalece a los ejidos y las comunidades, desarrolla a la pequeña propiedad agrícola. Protege al suelo y con ello a la agricultura, y dirige la colonización.

También, en nombre de la nación, el Estado asume el dominio directo de los recursos naturales de la plataforma continental y zócalos submarinos, de todos los minerales y sustancias que son materia de la minería, los yacimientos de piedras preciosas, sal de gema y salinas, de las materias utilizables como fertilizantes, los combustibles minerales sólidos, el petróleo, los hidrocarburos, los carburos sólidos y gaseosos. Posee también las aguas de los mares territoriales, las interiores, las lagunas y esteros comunicados al mar, los lagos interiores, los ríos, afluentes, manantiales, las aguas que broten en las minas, las subterráneas, aun cuando pasen por tierras propiedad de particulares. Y, para que no quede duda alguna de este formidable poder territorial, se enfatiza que “en los casos

a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible, y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que fijen las leyes”.

También el Estado puede establecer reservas o suprimirlas, y en tratándose de hidrocarburos sólidos, líquidos, gaseosos, minerales radioactivos y petróleo, prohíbe concesiones y contratos, suprimiéndose los que se hayan pactado con antelación. También se reserva, exclusivamente, generar, transformar, conducir, distribuir y abastecer la energía eléctrica, en forma de servicio público, en la cual tampoco hará concesión alguna a los particulares. Caso idéntico es el aprovechamiento del combustible nuclear para generar energía nuclear, pero aclara que su uso sólo tendrá fines pacíficos.

Como eco de la Gran Reforma se recuerda que todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades, contraviniendo la ley del 25 de junio de 1856, quedan anuladas. La anulación incluye las concesiones, composiciones y ventas hechas durante el Porfirismo, ejecutadas por las Secretarías de Fomento y la de Hacienda, a partir del primero de diciembre de 1876, por las cuales se invadieron y ocuparon ilegalmente ejidos y terrenos comunales, o cualquier otro perteneciente a los antes mencionados. También, similarmente, se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores a 1876 y que por cuya causa se haya provocado el acaparamiento de la tierra por una persona o una sociedad.

Es, por tanto, una disposición constitucional formidable que enlaza, en su letra, el pasado, el presente y el futuro de México. Vemos en el artículo 27 una síntesis magistral, las bases históricas del México de siempre, definido en todo su decurso por la centralización, la estatalidad y la secularización. Naturalmente, la importancia del artículo 27 ha sido resaltada. Un estudioso angloamericana-

no ha dicho que “son los artículos 27 y 73 los que realmente conceden carta blanca para la intervención del Estado en casi cualquier área de la economía”,¹¹ y en efecto así es, por lo que en éste encontramos la base y fundamento de la rectoría económica del Estado.

El artículo 28: áreas exclusivas de la intervención del Estado.

La Constitución de 1917, según su artículo 28, ratifica la prohibición de los monopolios, las prácticas monopolísticas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones fijadas por la ley. También incluye la protección a la industria. Hasta aquí se conserva el espíritu heredado por la Constitución de 1857 e inclusive mantiene, como excepción, los monopolios de la acuñación de moneda y el servicio del correo, más el agregado por el Constituyente del 17: la emisión de billetes por un banco central único del Estado,¹² y los envuelve en una categoría global denominada “áreas exclusivas”, junto con otras no menos importantes y que forman los cometidos esenciales del constitucionalismo mexicano.

En contraste al siglo pasado, las reformas constitucionales del sexenio pasado no conciben a estas áreas como monopolios, sino como funciones efectuadas en áreas estratégicas que el Estado se reserva en exclusivo y que son: acuñación de moneda; correos, telégrafos, telegrafía y comunicación por satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco; petróleo e hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles. Se incluye asimismo la prestación del servicio de banca y crédito, la cual queda al margen del procedimiento de concesión a los particulares. Otro elemento innovador es que el Estado contará con los organismos

¹¹ Patton Glade, William. *Las empresas gubernamentales descentralizadas. Aportaciones al conocimiento de la administración federal (autores extranjeros)*. México, Secretaría de la Presidencia. 1976. pp. 316-547 y 340.

¹² La adición de la emisión de billetes como función exclusiva del Estado fue largamente debatida en el Constituyente del 17. Ver: *Congreso constituyente: 1916-1917*. México, Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana. 1985. pp. 498-556.

descentralizados y las empresas que requiera, para realizar su actividad en las áreas estratégicas a su cargo, así como ahí donde por su carácter prioritario actúe por sí mismo o en asociación con los sectores social y privado. Por fin, luego de más de 200 años de existencia, las instituciones descentralizadas adquieren un estatuto constitucional.

Tampoco se juzgan como monopolios las asociaciones de trabajadores y las cooperativas de productores para que, la defensa de sus intereses, vendan en los mercados internacionales o nacionales, siempre que estén bajo la protección del Gobierno federal o de los estados. Finalmente, se establece que se podrán conceder subsidios, pero con el requisito que no afecten a las finanzas de la nación.

Se debe destacar que estas áreas estratégicas están a cargo, en su mayor parte, de entidades del sector “paraestatal”. Así, la acuñación de moneda la administra la Casa de Moneda —institución desconcentrada de la Secretaría de Hacienda—, el correo está bajo la administración del Servicio Postal Mexicano y los telégrafos de Telégrafos Nacionales, el petróleo, los hidrocarburos y la petroquímica básica bajo Petróleos Mexicanos, los minerales radioactivos y la generación de energía nuclear bajo la Comisión Federal de Electricidad y el Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares, la generación de electricidad, también bajo la Comisión Federal de Electricidad, los ferrocarriles bajo Ferrocarriles Nacionales de México y el servicio de la banca y crédito bajo la banca nacional.

El que estos cometidos esenciales estén depositados, para su ejecución, en las entidades “paraestatales”, no deja de estar encerrado en una paradoja. Así, por un lado, actividades de importancia singular, como las mencionadas, representan una práctica administrativa que en México alcanzó un modo de ser muy peculiar, pues son instituciones caracterizadas por la descentralización, en tanto que, por el otro, estas mismas instituciones son concebidas como “paraestatales” y por tanto, como lo hicimos notar en su momento, se entienden como distintas y separadas del Estado.

Ya por dejar este apartado, debemos sin embargo insistir en la relevancia del artículo 28 constitucional que, a todas luces y con absoluta certeza, ha venido en la actualidad a ratificar que, en tratándose de la historia del mundo actual que nos cobija, la intervención del Estado está más allá del liberalismo clásico que, en su forma pura, nunca ha existido en México.

El artículo 25: rectoría estatal del desarrollo económico

Las reformas constitucionales de principios del sexenio del Presidente de la Madrid trajeron una novedad que debe resaltarse porque, a pesar que el hecho tiene una larga vida en el México independiente, fue hasta ahora que se concretó como un principio fundamental de la economía de Estado. Nos referimos a un tema central de este apartado: *rectoría económica del Estado*. Según el artículo 25 constitucional, al Estado corresponde la rectoría del desarrollo nacional, buscando con ello alcanzar que el propio desarrollo sea integral, que se fortalezca la soberanía y el régimen democrático. Así, “el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en los marcos de libertades que otorga esta Constitución”. Se enfatiza, igualmente, que el Estado tendrá a su cargo las áreas estratégicas y que será el Gobierno federal el que tenga la propiedad de los organismos que en su caso se establezcan.

Con referencia a los propietarios privados, así como al llamado “sector social”, se marca con toda precisión que el Estado alentará ambas formas de actividad económica, sin menoscabo de otras que se lleven al cabo. En todo caso, el interés público prevalecerá sobre cualquier otro, procurándose al mismo tiempo el cuidado del medio ambiente. Se cela porque las organizaciones de los trabajadores del campo y la ciudad puedan establecerse y participar activamente en la vida económica en los ejidos, las cooperativas y las empresas propiedad de los obreros.

Entre líneas se lee, en el artículo 25, que la enorme esfera de actividad del Estado constituye una formidable agrupación de fuerzas materiales, físicas e intelectuales, fuerzas que se fueron acumulando durante más de 175 años de vida independiente, a pesar de fracasos, reveses e incluso la amputación del territorio nacional. La rectoría económica del Estado, uno de los aspectos principalísimos de la vida toda del país, ha sido una práctica cotidiana que encierra la esencia misma del México de siempre. La política proteccionista de la Corona española, que mantuvo la salud económica de España a costa de la explotación de las colonias americanas, convirtió a sus dominios en centros de producción minera. Las prohibiciones contra la industrialización en los dominios americanos son, todavía, traumas que arrastran las nuevas naciones en forma de subdesarrollo.

Todavía en 1830 —casi una década después de alcanzada la independencia—, al fundarse el Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional, don Lucas Alamán decía con toda verdad que la industrialización del país se iniciaba a partir de cero. Esta institución y la que le sucedió, la Dirección General de la Industria Nacional, condujeron con mano firme la rectoría económica del Estado y con ello se intentó establecer las nuevas bases de la economía mexicana. Sin embargo, la industrialización supone la acumulación originaria del capital, el predominio del elemento social en la producción y la revolución de las relaciones de producción.

La acumulación originaria del capital consistió en una formidable convulsión que arrasó, rápida o lentamente, formas de producción precapitalistas. Esta convulsión trastocó sensiblemente las formas de propiedad existentes, todas ellas basadas en la producción natural, es decir, en la agricultura, rompiendo con ello las instituciones inherentes al modo de producción. La propiedad, hasta el momento, estaba fundada en la tierra y era acaparada por manos muertas, especialmente por el clero y otros estamentos asociados a él. El proyecto industrializador alamanista estaba orientado al establecimiento de fábricas de hilados y tejidos, y con ello al incremento agrícola y ganadero productor de materias primas del ramo.

Sin embargo, Alamán, a pesar de su mente privilegiada y su contacto personal con hombres de talento, como Alejandro von Humboldt, pese inclusive a su indudable olfato de economista pragmático eficiente, fue incapaz de entender que la industrialización requería como condición indispensable aniquilar las formas de propiedad preexistentes y con esto las instituciones eclesiásticas que se sustentaban de ella. Tampoco pudo observar que la industrialización provocaría nuevas formas de relaciones de producción y con ello dos personajes de nuevo cuño: el capitalista propietario y el obrero desposeído. En fin, que el crecimiento de las fuerzas productivas aniquilaría la forma de sociedad establecida.

Otra mente superior, la de José María Luis Mora, entendió mejor el papel del Estado como rector de la economía, al menos como elemento fundamental en la aceleración de la acumulación originaria del capital. Sus ideas secularizadoras, que transpiran en la ideología estatal de las Constituciones de 1857 y 1917, y en medio de ambas las Leyes de Reforma, se aproximaron más al proyecto de un país de capitalismo moderno. La Primera Reforma, que encabezó Gómez Farías, sentó bases que la Gran Reforma de Juárez y su gabinete llevaron mucho más allá. El movimiento, que está presente en estos dos períodos, pretendió revolucionar la propiedad raíz en manos del clero, movilizar la riqueza, establecer propietarios individuales, reorganizar la división de clases y liquidar las instituciones monásticas y religiosas, en fin, acrecentar las fuerzas productivas y establecer sólidamente las bases del modo de producción capitalista.

La Gran Reforma proveyó al Estado de un inmenso poder, el cual, primero por medio de la Ley de desamortización de 1856 y luego con la Ley de nacionalización de los bienes del clero de 1859, estuvo por primera vez en posibilidad de manejar la propiedad arrancada a la iglesia católica y con ello decidir, por medio de la rectoría económica, el destino de todo el país. Las leyes acaparadoras de la tierra auspiciadas por Porfirio Díaz, aparejadas a la valorización de la tierra por la implantación de los ferrocarriles, provocó el progreso capitalista, pero también la inmovilidad de la tierra, amasada por nuevos pro-

pietarios. El Estado, a pesar de su enorme poder basado entonces en el artículo 27 de la Constitución de 1857, favoreció a la burguesía terrateniente en perjuicio de otras fracciones de clase. La Revolución de 1810 eliminaría a la burguesía terrateniente retardataria y con ello liberaría a muchos peones acasillados sustraídos del Gobierno del Estado.

Todo estaba listo para que, en definitiva, las relaciones de producción dejaran de estar basadas en el campo y asentarse en la vida urbana, pasando el predominio de la economía natural a la economía social. A partir de 1910 los programas de los gobiernos revolucionarios se orientaron —basados luego en las armas políticas formidables de la Constitución de 1917— a reivindicar banderas agrarias que dieron origen a la Revolución e impulsar firmemente la industrialización del país, pero bajo un signo inequívoco: la rectoría económica estaría, y está, en manos del Estado.

El que ocurra así obedece a un proceso histórico que ha hecho que, tal como lo hemos podido observar, exija la presencia del Estado en la vida económica a falta de las clases sociales que pudieran llevar al cabo la misión histórica de establecer el modo de producción capitalista en México. La burguesía ni el proletariado han estado en posibilidad de hacerlo, aunque ciertamente la primera parece, paradójicamente, la más alejada para abocarse a esta misión. Serán las clases populares quienes, tal como se ha demostrado en la historia de nuestro país, aporten más a la construcción de un nuevo México que ya se está vislumbrando.

Monopolios económicos del Estado mexicano

Una de las ramas económicas más interesantes de la Economía del Estado mexicano la constituyen los monopolios estatales establecidos durante el Virreinato y que, en su tiempo, se conocían como estancos. Estos eran privilegios exclusivos del Estado español y luego del Estado mexicano, que prohibían la intervención de los particulares en algunos ramos de la producción y el comercio, o servían para garantizar ciertos servicios, al mismo tiempo que producían rentas al erario. En 1786 en la Nueva España habían cinco rentas estancadas: tabaco, alcabalas, pulques, naipes y pólvora, todas ellas bajo la autoridad del Superintendente Subdelegado de la Real Hacienda.¹³ Asimismo, el papel sellado y el correo se manejan de manera similar. Sin embargo todos ellos habían sido precedidos por el establecimiento del estanco del azogue desde mediados del siglo XVI, cuya organización empresa de Estado sería el modelo de otras que le siguieron.

El estanco del azogue

Los estancos son la forma primigenia de empresa pública mexicana. Por consiguiente, la empresa pública constituye una experiencia mexicana muy antigua ensayada exitosamente desde la época del Virreinato. Esto puede ser corroborado examinando el estanco del azogue, monopolio que nació del carácter estratégico del mercurio (o azogue) para amalgamar el oro y la plata, productos tenidos como básicos para la economía española y que originó su estancamiento en 1559, y así continuó hasta que fue liberado en 1811.¹⁴

Para surtir la producción en la Nueva España se aprovechaba la cuantiosa producción de mercurio extraída de la mina hispánica de Almadén y esta pro-

¹³ *Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España*. Por orden de su Majestad. Madrid, 1786. Artículo 79.

¹⁴ Heredia Herrera, Antonia. *La renta del azogue en la Nueva España*. Sevilla, Escuela de Estudios Hispánicos. 1978. pp. 11-42. Hay una amplia referencia al azogue en: Fonseca y Urrutia, *op. cit.*, tomo I, pp. 295-386.

ducción fue puesta bajo el control del Consejo de Hacienda. En 1708 se formó en el seno del Consejo de Indias una Junta de Azogues para administrar las fábricas de Almadén y recabar los ingresos provenientes de la Nueva España y el Perú. Entre sus competencias estaba la de sugerir al monarca el nombramiento de los superintendentes de ambos reinos. Fue establecido el cargo de comisario de azogues en Sevilla en 1712 para organizar todo lo relativo al envío de este producto a la Nueva España y recibir los ingresos provenientes del virreinato.

Las reformas borbónicas de 1717 trajeron la supresión de la Junta de Azogues y después la exoneración del Consejo de Indias con respecto al azogue, cuya administración pasó a una nueva institución: la Superintendencia General; pero en 1724 se dispuso que la titularidad de esta institución la ocupara el Presidente del Consejo de Indias. Los cambios continuaron y en 1754 esta Superintendencia fue supeditada a la Secretaría de Estado de Indias. En América, desde 1559 se había prohibido el tráfico de azogue a los centros de producción minera, pues era monopolio de la Real Hacienda. Así, en la Nueva España fue instituido el cargo de juez conservador de tributos y azogues en 1597, bajo la autoridad del virrey, para encargarse de contabilizar y administrar el uso del mercurio. Pero en 1709, en paralelo a la Junta de Azogues, se formó en este reino el cargo de superintendente administrador para encargarse del mercurio. El empleo había sido establecido para mejorar la producción y los ingresos, descuidados por los virreyes, motivo por lo cual en este año se trasladó su sede a la ciudad de Puebla y su nombramiento se reservó como competencia real.

La Superintendencia estuvo en Puebla hasta 1740, año en que volvió a instalarse en la Ciudad de México. La planta de esta empresa pública primigenia no varió mucho entre 1709 y 1753 y estaba formada, además del superintendente, por un contador, oficial, oficial segundo, escribano de cámara, oficial de escribanía, balanzario, abogado del fiscal, asesor, alcalde, solicitador en México, dos almaceneros, ministro ejecutor, cabo y 15 guardas. Tal como se puede colegir por la planta de la empresa su giro era básicamente mercantil, pues su encomienda era la de recibir el azogue de España y repartirlo en las minas

novohispanas. Despachaba las órdenes en su esfera de competencia, expendía las libranzas para los oficiales reales de México para los gastos de administración, remesas de dinero y compras.

En su calidad de empresa realizaba, además de estas actividades administrativas, otras relativas a su objeto: comprobación de envases a su llegada al almacén, pesado de los mismos, compra de cajones y materiales para reparación de envases y contratación del carpintero que hacía las reparaciones en éstos, faenas todas ellas alejadas de las típicas tareas de gobierno. El Estado español en las Indias era un empresario público.

Así encontró José de Gálvez a la empresa pública del azogue en 1765, cuando visitó la Nueva España. Como plenipotenciario Visitador General de la Corona estaba facultado para realizar todos los cambios que juzgara convenientes en la administración virreinal, lo que incluía la materia hacendaria como “principal objeto”, según comenta. Y fueron varios e importantes los cambios, además de grandes innovaciones en la administración novohispana. Los cambios no afectaron a la administración de los azogues, que juzgaba estaba debidamente manejada por el oidor decano de la Real Audiencia. La única modificación hecha por Gálvez, de acuerdo con el marqués de Croix, fue una que transpira el sentido público del estanco y que consistió en la venta a menor precio a mineros pobres, que “es éste el único medio de evitar el monopolio de muchos aviadores y mercaderes que lo socavan por mayor y lo menudeaban a precios excesivos, defraudando a los miserables del alivio que hoy han logrado, y al Estado del beneficio que le produce la multitud de pequeñas porciones de plata que saca la gente pobre de las minas desiertas, nuevas cetras y terrenos de escorias”. En otras palabras, el Estado suprime el beneficio de unos en perjuicio de muchos, aliviando la pobreza de las clases desposeídas a la par que aumenta la producción minera y saca beneficio del estanco.¹⁵

¹⁵ *Informe general que en virtud de real orden instruyó y entregó el excmo. sr. Marqués de Sonora siendo visitador general de este Reino, al excmo. sr. virrey Frey Antonio Bucareli y Ursúa con fecha 31 de diciembre de 1774.* México, Imprenta de Santiago White. 1867. pp. 6 y 74-77.

Los estancos significan el origen de una tradición administrativa propiamente mexicana, que muestra la intervención del Estado en la economía desde antaño, y preludian lo que modernamente conocemos como áreas exclusivas de la intervención del Estado en la economía. Aquí destacaremos a otros cuatro estancos heredados por el Virreinato al México independiente: el papel sellado, pólvora, naipes y principalmente la renta del tabaco. La formación de los estancos señala, con claridad meridiana, que al nacer el Estado mexicano en 1821, su intervención en la vida económica no era un proyecto, sino un hecho.

Existían en 1786 otros ingresos de la Corona, tales como los provenientes de las medias-anatas y lanzas, y el papel sellado. Este último, sin ser considerado una renta estancada, funcionaba similarmente, pues el Estado monopolizaba la producción y distribución del papel sellado. Por tanto, resulta interesante que lo analicemos aquí. La flexibilidad mostrada por las autoridades virreinales para producir ingresos a la Corona era tal, que su imaginación y necesidades materiales la llevaba a la búsqueda de cualquier fuente de rentas, ajenas a los tradicionales provenientes de los impuestos, tal como lo hemos podido apreciar. Una de estas rentas, de tradición arraigada, era la producida por el procesamiento de la sal, tal como lo podremos constatar.

Dirección General del Papel Sellado

El papel sellado es uno de los más antiguos privilegios económicos del Estado español, formado por Felipe IV el 28 de diciembre de 1638 y que comenzó a funcionar en enero de 1640. El plan original era el de servir de freno al manejo fraudulento de la documentación oficial, por lo que, por medio del papel sellado se obtenía la validación de multitud de actos emanados del Estado. Desde su fecha de establecimiento, la administración de los ingresos provenientes del papel sellado estuvo a cargo de los corregidores y los alcaldes mayores, hasta que en 1786, en México, con base en la *Ordenanza de Intendentes*, su mane-

jo fue encomendado a la administración de la renta del tabaco, pasando de tal modo al México independiente.¹⁶

En 1842 la renta del papel se había agregado como ramo de la Dirección General del Tabaco y Demás Rentas Estancadas, junto con la de la pólvora y la de naipes. La renta del papel sellado fue restablecida en 1861 con independencia de otros ramos administrativos por Benito Juárez y puesta a cargo de la Dirección General del Papel Sellado del 30 de diciembre de 1861 al 10 de junio de 1863, aparentemente. Esta Dirección General estaba organizada de la siguiente manera: inspección, administración, contaduría, tesorería, almacenes y oficina del sello. Su titular, el inspector, se apoyaba en un administrador, un jefe de contabilidad, un cajero, un guarda-almacén. El personal de línea lo constituían cinco oficiales, seis escribientes y un auxiliar de cajero, además de un contratista impresor y sellador, y un interventor. Esta organización, según se estableció el 6 de noviembre de 1862, contrasta notablemente con la que se formó en junio 10 de 1863 —última fecha de que tenemos noticia de la misma—, cuando los poderes federales estaban asentados en San Luis Potosí, pues la ahora denominada Dirección General del Papel Sellado se había reducido a un administrador general, dos oficiales, dos escribientes y un mozo.¹⁷

Aquí podemos observar un caso de herencia virreinal conservado, aún en 1863, hasta donde sabemos, y que seguramente por tradición se consideraba como campo natural de la provisión de rentas del Estado. Es un testimonio de razón de Estado, pues la renta del papel sellado no se juzga exclusiva e inherente a una forma de Estado, sino al Estado en sí.

¹⁶ La información de este párrafo fue una cortesía de Francisco José Díaz Casillas, un experto mexicano de la administración virreinal. En la mencionada *Ordenanza de Intendentes*, artículo 159, se manda "que en su cumplimiento usen todos mis vasallos en las instancias judiciales y contratos públicos del papel autorizado con el correspondiente sello, sin que ningún juez y ministro pueda habilitar el simple y común con ningún motivo ni pretexto...".

¹⁷ *La administración pública en la época de Juárez*, II, pp. 513-515 y p. 565.

Administración General de las Reales Salinas de Santa María

Una de las rentas más antiguas del Estado moderno, que se remonta a los tiempos del Medioevo, son las minas de sal. En la Nueva España la producción de sal generaba ingresos al Estado hispánico, quien controlaba el procesamiento de la sal en Santa María del Peñón Blanco y en Santa Clara. Al efecto, la primera estaba a cargo de la Administración General del Peñón Blanco y era formada por un administrador, contador, capellán, primer entregador de sales, segundo de lo mismo, dos guardas, sacristán de la capilla y el portero, además del administrador de las lagunas de Santa Clara. Por su parte, la producción en Santa Clara estaba encargada a sólo un administrador y un interventor.¹⁸

Los caminos organizativos hacia la producción de ingresos a la Real Hacienda, tal como se puede constatar, eran prácticamente infinitos y tan variados como el apetito financiero estatal lo demandara. Los caminos más anchos y provechosos eran los que el propio Estado formaba por sí y para sí: los estancos o monopolios económicos. Estos, como el caso del papel sellado, obligaban al consumidor a ceñirse al uso del producto egresado de la factoría o la tierra del Estado. Pero, en contraste al papel sellado, no eran servicios o garantías de legalidad, sino injerencias directas en la vida económica del propio Estado no sólo aboliendo la competencia de particulares, sino concentrando el mercado y la producción del ramo en la mercancía producida por el Estado. Esto, que repercutía en la economía general del Imperio español y particularmente en la Nueva España, incrementaba el patrimonio del Estado y fortalecía su presencia en la vida económica. Por ello, tal como lo sentenciamos, en México la intervención del Estado en la economía no era en 1821 un proyecto, sino un hecho.

¹⁸ Fonseca, Fabián de y Carlos Urrutia. *Historia general de la Real Hacienda*. México, Imprenta de Vicente García Torres. 1851. La obra fue preparada por orden del virrey Revillagigedo. Tomo IV, pp. 60-61.

La intervención en la economía no siempre tenía impacto en ramos trascendentales, tal como el caso de los naipes, que enseguida examinaremos. Pensamos que la formación de los monopolios no tuvo como finalidad desarrollar la economía en tal o cual sentido, aunque pudiera hacerlo, sino producir ingresos no impositivos al Estado conocidos como rentas y que entre los alemanes comprendía a la *cameralística*. Pero el hecho de activar a los procesos productivos significaba que la intervención del Estado en la vida económica era decisiva, más si, como en el Virreinato tardío de los borbones y el México de la primera mitad del siglo XIX, se carecía de una burguesía más o menos emprendedora. Por consiguiente, la actividad económica del Estado servía como precipitador para la formación de condiciones en las cuales se desarrollarían las propias empresas capitalistas de los particulares. Aquí, en contraste a otros países, la expansión del capitalismo dependía, ni más ni menos, de la intervención del Estado en la economía, no en su abstención.

Dirección General del Estanco de los Naipes

Habíamos comentado no hace mucho que la actividad económica del Estado no era siempre trascendental para el desarrollo de las fuerzas productivas, sino un motivo meramente hacendario. El caso típico fue la renta de los naipes, ingreso proveniente de la afición por algunas personas a los juegos de salón.

En su visita Gálvez también se ocupó de los naipes y a él se debió su estancamiento en 1765 y arreglo en 1768. Los motivos de su administración como empresa de Estado traslucen el estatismo regalista borbón, tal como lo interpretaba acertadamente José de Gálvez. Explica que sus rendimientos se elevaron sustancialmente a partir de que se retiraron a los particulares y fue asumida por la Real Hacienda, “además del beneficio público en la mejor calidad de las barajas y en el eficaz remedio a los desórdenes y juegos prohibidos que se han desterrado...”. El Visitador General era enemigo de las concesiones y estaba a favor del estancamiento de los naipes: “así conviene mantenerlo por todas razones, en la seguridad de que los arrendamientos darán siempre margen a los gravísimos prejuicios y riesgos de que S.M. quiere liberar a estos vasallos; y pa-

ra que los valores de la administración sean más ventajosos”. Gálvez inauguró una nueva forma de administración: la supresión de la delegación de funciones gubernamentales en cuerpos privados, la expropiación de negocios privados rentables y la formación de empresas públicas en forma de estancos.¹⁹

En marzo 18 de 1777 esta renta estaba incorporada a la Dirección General de la Renta del Tabaco, cuya organización general comprendía a la oficina de su titular, contaduría general, tesorería general, fiel almacenes de naipes y el resguardo. Al año siguiente, con fecha septiembre 17, el virrey de Croix expidió las *Ordenanzas de la Real Renta de Naipes* para normar la fabricación, venta y recaudación de los productos de los naipes. Con base en ella, la renta quedó organizada en una Dirección General de Naipes bajo la autoridad de un director general, al que auxilian en sus labores un abogado asesor, estanquero, escribano, dos oficiales amanuenses, guarda mayor, dos comisarios, un abridor de láminas y patrones, y varios oficiales.²⁰

El titular de esta institución descentralizada fue supeditado al Superintendente de la Real Hacienda. Como director general se encargaba de lo directivo y lo económico de la renta, por lo que con respecto a lo último le correspondía el cobro y recaudación en toda la Nueva España de los productos del estanco. Para asegurar la buena marcha de los negocios de la renta se obliga al director general a vigilar el trabajo de sus subordinados, visitar las fábricas, verificar los moldes y patrones, y mandar a destruir a los inservibles.

Finalmente, en tratándose de un monopolio, se prohibió la producción de naipes fuera de las manufacturas del Estado y la introducción de barajas extranjeras, obligando a los consumidores al uso exclusivo de las producidas por el estanco real. Había pena de castigo a quienes contravinieran esta disposición en lugares públicos o privados.

¹⁹ *Informe General del Marqués de Sonora*, p. 119.

²⁰ *Ordenanzas de la Real Renta de Naipes*. Fonseca y Urrutia, *op. cit.*, tomo II, pp. 317-343.

Como el caso de otras rentas, como la del papel sellado, la pólvora y el tabaco, el estanco de naipes pasó como herencia al México independiente.

Estanco de la pólvora

La pólvora fue, desde los años del virreinato, un monopolio que podemos considerar como obviamente estatizado por el uso militar del producto. Sin embargo, su empleo era más amplio, v.g., en el laboreo del importante ramo minero. En 1876 se decretó la reasunción de la renta por la administración hacendaria, luego de las grandes pérdidas sufridas en la pasada contrata a particulares. La renta tiene su origen en 1766, según una disposición real de este año, y fue establecida para contribuir a asegurar la defensa del Virreinato de la Nueva España y en beneficio de los vasallos, según se declara en la *Ordenanza de Intendentes*. Al ser estancada la renta de la pólvora se prohibió la producción e importación por particulares y su uso se reglamentó estrictamente, sobre todo en tratándose de salitreros, azufreros y coheteros.

También Gálvez revirtió la administración de la producción de la pólvora a favor del Estado porque “con riesgo de la defensa de estos dominios y del honor de las armas estuvo confiada la Fábrica de Pólvora a la codicia de los particulares ascentistas que, atendiendo sólo el aumento de sus ganancias, la proveían de mala calidad y a excesivos precios”.²¹ Nuevamente esgrime el criterio del beneficio público y el sentido de irresponsabilidad inherente en la concesión de los cometidos del Estado.

En el México independiente la renta de la pólvora se concentró, junto con la del tabaco y otros ingresos, en la poderosa Dirección General de Rentas, pero quedaron vigentes las disposiciones anteriores sobre la materia. Con arreglo al régimen federal, el expendio del producto lo realizaba la Dirección General

²¹ *Informe General...*, p. 114.

de Rentas, en tanto que en las entidades federativas se efectuaba por medio de las oficinas hacendarias correspondientes²²

En 1842, como efecto de la transformación de la Dirección General de Rentas en la nueva Dirección General de Rentas, Alcabalas y Contribuciones Directas, se reorganizó el giro y la administración de la renta de la pólvora. Al día siguiente se dispuso que la planta del monopolio de la pólvora, azufre y salitre se agregara a la del tabaco, y que, como también se había añadido la de los naipes, la planta de la nueva institución administrativa debía crecer con cuatro empleados más. Sin embargo, la contabilidad de la renta de la pólvora debía llevarse con absoluta independencia de la del tabaco, pero con los mismos procedimientos.²³

El estanco de la pólvora constituía un establecimiento industrial de alguna consideración. Contaba con dos almacenes de pólvora, uno en México y otro en Zacatecas que se mandó establecer por disposición de octubre 18 de 1842, cada cual con plantas similares: un guarda-almacén, un oficial de libros-interventor y tres ordenanzas en México y dos en Zacatecas. En los departamentos son las administraciones principales y subalternas del tabaco las encargadas de expendir la pólvora, pero en el entendido que este expendio se efectuará en poblaciones donde no exista peligro de incendios. Poco tiempo después el estanco de la pólvora incrementó su planta productiva con tres fábricas más, situadas en Guanajuato, Nuevo León y Sinaloa.²⁴

El estanco de la pólvora, en contraste a las rentas del papel sellado y los naipes, sí tenía repercusión importante en la economía, ya que producía materia prima para el ramo económico estratégico del virreinato: la minería. Sin embar-

²² *Reglamento provisional de julio 7 de 1831, para la Dirección General de Rentas.* Dublán y Lozano, *Legislación Mexicana*, Tomo II, p. 343.

²³ *Decreto de octubre 17 de 1842, que establece que la Dirección General de Rentas lo sea también de Alcabalas y Contribuciones Directas.* Dublán y Lozano, *ibid.*, p. 290.

²⁴ *Reglamento de octubre 18 de 1842, para el giro y administración de la renta de la pólvora.* *Ibid.*, pp. 290-295. *Ley de abril 30 de 1844, sobre el arrego de las fábricas de pólvora.* *Ibid.*, vol. V, pp. 755-57.

go, nunca tuvo el influjo económico ni fue materia de polémica tan grande para el interés nacional, como la celebérrima renta del tabaco. Ningún estanco de origen virreinal fue mas típico que la renta del tabaco, para mostrar la naturaleza de las empresas públicas monopolísticas del Estado mexicano en el marco de una sociedad cambiante, en la cual estas instituciones intentaban perpetuarse, junto con su opuesto: la libertad de industria.

El estanco del tabaco: relaciones entre el Estado y el capital entre 1821 y 1856

El estanco del tabaco es el que más y mejor representó esta forma de actividad del Estado en el siglo pasado. Por la peculiaridad de su existencia en el seno de un Estado burgués de derecho, como el instituido en 1824, el estanco del tabaco significó el testimonio más transparente de la tradición intervencionista estatal en la vida económica de la sociedad civil, aunque esta actividad en la economía se realizó en el marco de una rama aparentemente intrascendente: el tabaco.

El monopolio del tabaco consistió en la empresa de Estado más compleja de las establecidas en el Virreinato novohispano. Comprendía el control de las regiones destinadas al cultivo de la planta y la contrata con los agricultores; el procesamiento en fábricas del Gobierno, la distribución en multitud de estancos a cargo también del Gobierno esparcidos a lo largo y ancho del territorio nacional, y la custodia del producto y combate al contrabando de tabacos o materias primas para prepararlos. Al mismo tiempo fue uno de los experimentos más aleccionadores para el México independiente como monopolio económico de Estado, como renta del erario y como concesión ocasional a favor de particulares.

La renta del tabaco es citada, entre otras instituciones, como ejemplo típico de una empresa pública de antaño, según acertadas interpretaciones de José Francisco Ruiz Massieu, Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez, en